Se solicita difundir

¿CÓMO DEBERÍA FUNCIONAR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE?

Segunda Parte

Introducción

De manera lenta pero segura, se ha ido imponiendo en todos los ámbitos de la sociedad chilena la idea de que es necesaria una nueva Constitución para nuestro país. Cuestión que se ha convertido en una preocupación para los sectores conservadores tradicionales y no tradicionales. Por un lado, los que sostienen que la sola perspectiva de cambiar la Constitución crea incertidumbre en lo que denominan "sectores productivos", es decir, entre el empresariado; por otro, quienes proponen mecanismos abiertamente no democráticos, tales como comisiones especiales o la idea de convertir al Congreso en Poder Constituyente. En cualquier caso, tan solo para alcanzar reformas parciales del texto constitucional.

A pesar de estos anuncios y proposiciones, la idea de que se debe cambiar la Constitución a través de una Asamblea Constituyente originada democráticamente, avanza como una bola de nieve. Cada vez que se llega a hablar del tema constitucional, la expresión "Asamblea Constituyente" aflora de inmediato. Además de las numerosas organizaciones ciudadanas surgidas de manera espontánea que apoyan esta propuesta, se ha formado, incluso, un grupo parlamentario que dice respaldar esta idea.

Si el proyecto de Asamblea Constituyente logra imponerse, el paso siguiente y previsible, entonces, para la estrategia conservadora, es distorsionar el carácter realmente democrático, que es justamente su esencia. Seguramente la estratagema de estos sectores consistirá en llamar "Asamblea Constituyente" a órganos o comisiones de composición pactada, de origen indirecto, custodiadas por comisiones de "expertos", formadas a partir de un cuoteo de los sectores políticos predominantes.

Este procedimiento no debería extrañarnos en absoluto. Se ha convertido en toda una forma de gobernar: aprobar leyes con nombres y promesas rimbombantes que, gracias a su letra chica o en su implementación a través de decretos, llegan a ser precisamente lo contrario de lo que decían ser. No escasean los ejemplos, una ley de divorcio que hace más difícil divorciarse que el mecanismo de nulidad anterior; una gratuidad de la educación que se implementa aumentando las subvenciones a privados y creando resguardos débiles, fácilmente evitables para el lucro; una reforma tributaria que aumenta al mismo tiempo los impuestos y las posibilidades de elusión; una AFP estatal que reproduce y reafirma el modelo de las AFP privadas; una ley de transparencia intencionalmente ineficaz; una ley contra el lobby que lo único que hace es legalizarlo…

En un país en que lo que se entiende por "gasto social" no es sino el favorecer a privados a través de concesiones y subvenciones, en que lo que se entiende por "calidad de la educación" no es sino un conjunto de indicadores formales, que escasamente promueven la educación integral, en que lo que se entiende por "sinceridad" ante la opinión pública consiste simplemente en declarar que se han cometido faltas sin asumir ni responsabilidad ni castigo alguno por ellas, es necesario y urgente preguntarse entonces qué es lo que se llegará a entender por "Asamblea Constituyente".

No debemos esperar que los que gobiernan con este estilo de componenda y doble discurso especifiquen lo que ellos entienden por Asamblea Constituyente. Nuestra obligación es anticiparnos críticamente, especificar con todo detalle, proponer de manera clara y directa, las medidas y los procedimientos que puedan resguardar lo esencial: que la Asamblea que redacte una nueva Constitución para Chile responda de manera directa y eficaz a la Soberanía Popular. Que sea una Asamblea esencialmente democrática.

Hemos señalado en documentos anteriores las características mínimas que harán que la Asamblea Constituyente tenga un origen, una composición y una operación general de tipo democrático[1]. Lo que queremos es una Asamblea elegida de manera proporcional. Una Asamblea deliberante, participativa, que opere por quórum calificado, que conduzca a un plebiscito con alternativas. Hemos explicado cada una de estas características en el texto citado.

Pero no es suficiente. Hay muchas maneras de distorsionar el espíritu y contenido democrático de una iniciativa. Tal como hemos señalado, estamos en un país en que abundan los expertos en tal tarea. Es por esto que, por segunda vez[2], queremos ser claros, directos y muy precisos, en las condiciones de gestación y funcionamiento que resguarden el propósito y carácter esencial de la Asamblea. El presente documento debe considerarse como rectificación y actualización del anterior en todos los puntos en que difiera.

a. Elección de delegados constituyentes

Queremos una Asamblea grande y directamente representativa. Para esto es necesario usar como distrito electoral base, los distritos establecidos para los Consejeros Regionales (CORES), elegir un delegado cada 50.000 habitantes, asegurando un delegado como mínimo a todos los distritos que tengan menos habitantes que la cifra anteriormente estipulada[3]. Si nos guiamos por el censo electoral vigente para las elecciones de 2012, esto daría origen a una Asamblea de 352 delegados, de los cuales 7, el 2%, surgiría de los distritos con menos de 25.000 habitantes. Este es un número total que está más cerca del máximo adecuado y una proporción que nos parece indicativa del ánimo descentralizador que queremos que estimule al conjunto.

Es indispensable considerar, además, la creación de "distritos virtuales" que permitan la elección de delegados por parte de los chilenos residentes en el exterior. Según datos de 2004 ascenderían a alrededor de 875.000, lo que implica, en general, entre 17 y 20 delegados adicionales[4].

---

[1] Ver: Foro por la Asamblea Constituyente, Texto N°3, "*Una Asamblea Constituyente democrática y participativa*", enero de 2014. Ver en: http://www.convergenciaconstituyente.cl

[2] Ver: Foro por la Asamblea Constituyente, Texto N° 6, *"¿Cómo debería funcionar la Asamblea Constituyente?*", junio de 2014. Ver en: http://www.convergenciaconstituyente.cl

[3] En nuestra proposición anterior habíamos considerado un delegado por cada 20.000 habitantes y fracción superior a 10.000. Un estudio del censo poblacional de 2012 muestra que esa proporción daría origen a una Asamblea de 932 delegados, de los cuales 83, el 8,9%, surgirían de comunas con menos de 20.000 habitantes. Este número total nos ha parecido excesivo, por eso el nuevo cálculo que presentamos aquí.

[4] El único estudio serio sobre la cantidad de chilenos residentes en el extranjero data de 2004, hace más de una década. Según ese registro, vivirían alrededor de 430.000 chilenos en Argentina, 113.000 en USA, 42.000 en Suecia, 37.000 en Canadá, 33.000 en Australia, 28.000 en Brasil y 24.000 en Venezuela. Estos siete países representan el 80%. Dada la variabilidad en los montos, es necesario acordar, con las organizaciones que promueven el voto de chilenos en el extranjero, un conjunto igualmente variado de "distritos virtuales" que sea realmente representativo. El cálculo

El criterio general es que los delegados deben ser elegidos sobre la base de candidaturas individuales y a título personal, es decir, sin organización formal en listas ni en representación explícita de partidos políticos u organizaciones sociales. Los electores deberían poder marcar como máximo en el voto tantas preferencias como las que haya que llenar en su distrito, hasta 10 preferencias para los distritos con más de 500.000 habitantes.[5] De esta manera, deberán resultar elegidos de manera simple y directa los candidatos más votados en cada distrito, en el orden de mayorías que complete los delegados a elegir.

En el caso en que algún delegado constituyente fallezca o incurra en causales de cesación de su cargo (por comisión de delitos, financiamiento ilegal de su campaña, recepción de ingresos paralelos) este deberá ser ocupado por una elección local complementaria. La ley que establezca la Asamblea Constituyente deberá contemplar de manera clara las causales de pérdida del cargo de delegado. En todo lo demás, los delegados gozarán del régimen de inmunidad que rige en la actualidad para los parlamentarios.

b. Inhabilidades e incompatibilidades

Todos los ciudadanos chilenos, residentes tanto en el país como en el extranjero, deben ser considerados en principio como electores y como elegibles.

El cargo de delegado constituyente, sin embargo, debe ser considerado incompatible con los cargos de más alta responsabilidad en la administración y gestión del Estado. Por lo tanto, estarán inhabilitados para presentarse como candidatos a delegados, los parlamentarios en ejercicio, los personeros de mayor jerarquía del Poder Ejecutivo (ministros, subsecretarios, directores de servicios, intendentes, gobernadores regionales), del poder judicial (jueces de la Corte Suprema y Cortes de Apelaciones), los altos mandos de las Fuerzas Armadas, los integrantes del Tribunal Constitucional y los directivos del Banco Central.

A la inversa, todos los funcionarios de la administración pública, del Poder Judicial y de las Fuerzas Armadas que no estén en los casos anteriores, deben considerarse plenamente habilitados. Las personas inhabilitadas que quieran ser candidatos deberán renunciar completamente a sus cargos, es decir, sin invocar “permisos” o abandonos temporales, 90 días antes de la elección.

En el caso de los parlamentarios, este régimen hace necesario dictar una ley transitoria que obligue a reemplazar las vacantes que se produzcan mediante elecciones complementarias.

c. Propaganda y difusión de candidaturas

Queremos candidaturas ciudadanas. Lo más cerca posible de los electores y lo más lejos posible de las corporaciones privadas. Esperamos que los delegados constituyentes representen estrictamente a sus electores y no sean, en la práctica, simples intermediarios mandatados por los poderes que los financian.

Por esto se deberá prohibir toda donación de empresas privadas o de partidos políticos a las candidaturas. Todas las candidaturas deberán estar sometidas a un límite de gasto y a una exigente obligación de transparencia.

---

preliminar y general, sin embargo, indica que el total de constituyentes que surjan de este modo, en el tenor de la propuesta que presentamos aquí, no debería ser superior a 20.

[5] Este procedimiento es el que se usa actualmente en las elecciones de consejeros regionales (CORES). Un estudio del censo electoral de 2012 muestra que el mínimo de opciones que se produciría sería 1 en los distritos con menos de 25.000 habitantes (7 distritos), y el máximo 10 en aquellos con más de 500.000 (8 distritos).

Se fijará por ley un financiamiento estatal moderado, mínimo, para propaganda por candidato, con el fin de contribuir a la igualdad de condiciones eleccionarias.

Estas condiciones de límite del gasto, transparencia y financiamiento estatal mínimo por candidatos están destinadas a evitar que se repita la formación de "mercado electoral" en que los sectores que tienen mayores medios obtienen una ventaja antidemocrática. Por la misma razón, la propaganda solo se podrá hacer en los sitios que cada municipio destine para ello, con una expresa prohibición para el "carteleo" en la vía y los espacios públicos. Con el mismo objetivo, se deberá aprovechar al máximo los espacios de radio y televisión locales para ofrecer acceso igualitario a todos los candidatos. Lo que queremos, en suma, es una política lo más ciudadana y lo menos mercantilista posible.

d. Salario, asignaciones y régimen de trabajo

No queremos que los delegados constituyentes repitan el escándalo actual de salarios y asignaciones que reciben los parlamentarios. Consideramos que la dieta de los constituyentes debería ser fijada en el equivalente a 10 sueldos mínimos y las asignaciones destinadas a asesorías en el equivalente a 20 sueldos mínimos[6].

El Estado costeará y garantizará el alojamiento de todos los delegados constituyentes y las facilidades para viajar a sus respectivos distritos cada vez que su mandato exija la comunicación directa con sus representados.

El cargo de delegado constituyente deberá ser de tiempo completo y dedicación exclusiva, es decir, de 45 horas semanales. La asistencia a todas las reuniones y actividades de los constituyentes se considerará obligatoria, y las sesiones de la Asamblea, en cualquiera de sus modalidades, no podrán contar con menos de los 2/3 del quórum correspondiente.

Aunque parezca increíble, ante el espectáculo escandaloso de "vacaciones", períodos de receso motivados por razones electorales, ausencia por viajes al extranjero y la simple inasistencia a las sesiones regulares que muestran los parlamentarios actuales, creemos que es necesario especificar que los delegados constituyentes deberán sesionar dos días en la semana en reuniones plenarias, dos días en reuniones de comisiones y el resto de su tiempo en reuniones con los electores a los que representan.

Pesará sobre los constituyentes la prohibición absoluta de recibir ingresos paralelos por cualquier otro concepto. Por supuesto, con esto queremos prevenir el escándalo de los diputados y senadores actuales que reciben pagos de empresas privadas por "asesorías" que realizan durante su ejercicio parlamentario. Por la misma razón es necesario que todos los ingresos y gastos de los delegados constituyentes estén sometidos a una política de transparencia radical desde su elección hasta diez años posteriores a su ejercicio.

e. Autonomía

La Asamblea Constituyente deberá ser establecida por una ley que contemple y asegure su financiamiento, el modo de su elección, las inhabilidades que regirán respecto del cargo de delegado constituyente, los montos de sus salarios y asignaciones, las condiciones de transparencia y régimen

[6] En julio de 2015 el sueldo mínimo en Chile es de $241.000 bruto. Esto significa que la dieta de los constituyentes sería $2.410.000 y las asignaciones $4.820.000. Como dato comparativo, es importante saber que la dieta parlamentaria actual es de $9.121.806 y el monto que se dedica a sus múltiples asignaciones se eleva hasta alrededor de $16.000.000. Por otra parte, es importante recordar que el 80% de los trabajadores chilenos obtiene ingresos menores de $500.000 al mes.

de trabajo que regirán su tarea, la obligación de los constituyentes de consultar a los ciudadanos que representan de manera periódica. Asimismo, esta ley debe establecer un plazo para la labor de la Asamblea de un año, prorrogable, por una sola vez, por el mismo período.

Sin embargo, la Asamblea dictará de manera autónoma su reglamento de funcionamiento interno. Creemos que, como materia de ese reglamento, deberían formarse no más de diez comisiones de trabajo por áreas temáticas, de modo tal que en cada una de ellas queden representadas el máximo de posturas posible. La misma Asamblea deberá determinar qué materias serán tratadas, así como también si la futura Constitución contendrá solo principios generales o legislará también sobre materias específicas.

Aunque sea posible formar, al interior de la Asamblea, grupos de interés entre los delegados, cada uno deberá discutir y votar estrictamente en conciencia, es decir, los delegados no podrán estar sometidos a ningún tipo de relación de autoridad o vinculante, como no sea la voluntad de sus representados. Desde luego, dado justamente el carácter de "constituyente" de esta Asamblea, ningún otro poder del Estado podrá interferir en sus deliberaciones o acuerdos. Con esto, aunque la doctrina de un poder constituyente fundado en la soberanía popular lo considere obvio, queremos establecer explícitamente, que la Asamblea no podrá ser interferida ni presionada por las Fuerzas Armadas, el actual Tribunal Constitucional, el Banco Central, la Corte Suprema, el Ejecutivo o el Parlamento.

f. Votaciones y participación popular

Todos los acuerdos de la Asamblea Constituyente, tanto en las comisiones como en el plenario general, deberán ser aprobados por 2/3 de los integrantes en cada instancia. Si en las comisiones no se alcanzan los 2/3 sobre una materia, deberán someterse al plenario las alternativas en discusión. Si en el plenario no se alcanzan los 2/3, el tema debe ser llevado a plebiscito. El primer resultado global de la labor de la Asamblea deberá ser un (o más) plebiscito nacional vinculante, en que se presenten todas las materias en que no se ha alcanzado el acuerdo de los 2/3 de los delegados. Con este procedimiento buscamos que una gran cantidad de materias, sobre todo las más disputadas, sean decididas por el ejercicio directo de la soberanía popular.

Solo los delegados constituyentes podrán presentar mociones en la Asamblea. Todo organismo, grupo, organización social o grupo de expertos que quiera hacerlo, deberá contar con al menos un 5% de delegados que estén dispuestos a presentar sus proposiciones. La Asamblea no discutirá proyectos constitucionales en bloque, ni para el conjunto de la Constitución ni para áreas temáticas globales. Lo que buscamos con esto es que sea la propia Asamblea la que redacte, de manera particularizada y deliberante, una Constitución. Que no se convierta en un organismo que se limite a decir sí o no a proyectos redactados de manera previa.

Los delegados constituyentes estarán obligados a informar periódicamente a sus representados de su labor. Tanto de sus tareas específicas como del curso que toma la deliberación en general. De manera inversa, estarán obligados a presentar en la Asamblea, las mociones que se originen en plebiscitos locales cuando estas alcancen más de un 50% real del favor del universo electoral distrital. Estas mociones de origen ciudadano no serán vinculantes para la Asamblea, pero será obligatoria su discusión. Los distritos electorales estarán obligados a organizar plebiscitos locales para estos efectos cuando la moción propuesta cuente con, al menos, un 5% del universo electoral real.

g. Transparencia

No solo los ingresos y gastos de los delegados constituyentes estarán sometidos a una política de transparencia. Todos los actos y las discusiones de la Asamblea, tanto de las comisiones como del plenario, así como también todos los actos y reuniones de los delegados, deberán tener un carácter público, estar sometidos al conocimiento y revisión posible por parte de la ciudadanía por medios accesibles y explícitos.

Las reuniones plenarias deberán ser trasmitidas en simultáneo a través de un canal público, por televisión y en línea. Deberá llevarse registro público de todas y cada una de las opciones por las que ha votado cada delegado constituyente en todas las materias que se sometan a discusión.

h. Financiamiento

El financiamiento de la Asamblea se cargará de manera extraordinaria al presupuesto de la nación durante los períodos anuales que sean necesarios. La ley que la establezca debe asignar una provisión de fondos inicial suficiente, que se reajustará luego, cada año, de acuerdo con las necesidades que la propia Asamblea determine.

i. Contra las leyes de "ultima hora"

Durante el ejercicio de la Asamblea Constituyente, como ocurre en todos los procesos de este tipo, seguirán plenamente vigentes todas las leyes, disposiciones jurídicas y compromisos internacionales que rigen de manera habitual al ordenamiento jurídico chileno.

La experiencia muestra, sin embargo, que la proximidad de eventuales cambios estructurales en el ordenamiento jurídico precipita en los sectores dominantes una verdadera histeria por "amarrar" con anticipación las materias más delicadas. El ejemplo más flagrante es el de las leyes, decretos, concesiones y compromisos internacionales dictados y contraídos "de pronto" por la dictadura en los meses previos al plebiscito y las elecciones de 1989.

Para evitar que la autonomía de la Asamblea Constituyente sea distorsionada por leyes y decretos "de última hora" o por acuerdos "de última hora" que el Estado chileno alcance con instancias o empresas trasnacionales, la ley que la genere deberá contemplar una disposición expresa que permita que la Asamblea derogue todas las disposiciones legales o acuerdos internacionales que el Estado decrete o contraiga desde dos años antes a su elección.

Esto resulta particularmente importante en dos áreas cruciales: las concesiones mineras y el estatuto de compromisos del Estado con las empresas trasnacionales, además de los compromisos internacionales contraídos por el Estado en el monto y las garantías para la deuda financiera.

Es importante porque, con toda seguridad, en las instancias de reclamo internacionales, no se aceptará que la nueva Constitución opere de manera retroactiva respecto de las enormes regalías y concesiones que Chile ha concedido a la banca y a la industria extractiva trasnacional. Una manera de evitar este efecto, es advertir, por la vía expresa de una ley, que los compromisos, desde una fecha determinada en adelante, podrían ser derogados.

j. Una larga perspectiva de luchas democráticas

Especificar las condiciones en que debería funcionar la Asamblea Constituyente es solo el comienzo. Una nueva Constitución, aunque logre ser muy específica en garantizar derechos, es solo el primer paso de una larga marcha hacia la refundación democrática de nuestro país.

Nos proponemos, en un próximo documento, trazar las líneas y necesidades de ese proceso de refundación, con la misma especificidad y concreción con que nos hemos pronunciado hasta ahora.

Foro por la Asamblea Constituyente

Santiago, 25 de julio de 2015.



Correo: foroporlaasambleaconstituyente@gmail.com
Facebook: https://www.facebook.com/convergenciaconstituyente
Página web: http://www.convergenciaconstituyente.cl